

Los Estatutos de los Partidos Políticos y el control de su constitucionalidad

Salvador Sánchez González

Resumen: *El principal texto a través del cual los partidos políticos organizan su vida interior, y que es vinculante para sus dignatarios y miembros, se conoce en Panamá como “estatuto”. Su aprobación, reconocimiento, aplicación e impugnación responde, como todo texto jurídico, a las normas constitucionales y legales que regulan estas materias. Así, la actividad partidaria está enmarcada jurídicamente, además de en el ordenamiento jurídico estatal, en las propias normas que los partidos políticos se dan a sí mismos (especialmente los Estatutos). El objeto del presente estudio es la jurisprudencia relativa a la naturaleza privada de los estatutos partidarios, y la falta de un adecuado control de constitucionalidad de los mismos, en atención a los efectos para la democracia interna de los partidos políticos panameños.*

Abstract: *The main text through which political parties organize their interior life, and that is binding for its members and dignitaries, is known in Panama as “statute”. Its adoption, recognition, application and impugnation, depends on the constitutional and legal provisions governing such matters. Thus, the partisan activity is ruled by State law, and by the rules that political parties give to themselves (specially, the statutes). The purpose of this study is to examine the judicial rulings on the private nature of those statutes, and the lack of adequate constitutional review of them, in regard to the effects for the internal democracy of Panamanian political parties.*

La historia del estudio de la política incluye inevitablemente los trabajos de quienes se aproximaron a ella desde el Derecho. La mirada exclusivamente jurídica a la política, sin embargo, peca de insuficiente. Tal como he señalado en otra ocasión, el producto de las investigaciones realizadas con esta orientación exhibía frecuentemente una falta de integración del estudio puramente exegético de los textos constitucionales, y los modelos de comportamiento político.¹

1. Sánchez González, Salvador. La ciencia política en Panamá: un nuevo punto de partida. Rev.

Ciertamente, los excesos del formalismo jurídico dieron pie para que se supusiera legítimo el abandono, en su conjunto, de toda aproximación jurídica a lo político. Sin embargo, con el tiempo se ha revalorado el Derecho, su objeto y su método, como una dimensión importante de la política, cuando no como una de sus dimensiones fundamentales.

Según Sartori, un partido es *“cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”*.²

El artículo 40 de nuestro Código Electoral indica por su parte que el partido político es *“la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con este Código.”* A este respecto, el Código exige que cada partido tenga un estatuto con contenidos específicos:

“Artículo 91. Los estatutos del partido deben contener:

- 1. El nombre del partido.*
- 2. La descripción del símbolo distintivo.*
- 3. El nombre de los organismos del partido, sus facultades, deberes y responsabilidades.*
- 4. La denominación y el número de sus directivos y dignatarios.*
- 5. Las normas sobre formación y administración de su patrimonio.*
- 6. La forma de convocar a sesiones sus organismos que, en todo momento, garantizará lo dispuesto en el artículo 94.*
- 7. La forma en que convocarán las convenciones del partido y la forma de elección de los delegados a éstas.*
- 8. Los mecanismos para elegir las autoridades internas y para postular a los diferentes cargos de elección popular.*
- 9. La determinación de las autoridades del partido que ostentarán su representación legal.*
- 10. Los deberes y derechos de sus miembros.*
- 11. Las normas sobre Juntas de Liquidadores y el destino de los bienes del partido en caso de disolución.*
- 12. Las formalidades que se observarán para la elaboración y el archivo de las actas de modo que se garantice la autenticidad de su contenido.*
- 13. Las causales de revocatoria de mandato y el procedimiento aplicable,*

cienc. polít. (Santiago), 2005, vol.25, no.1, p.204-221. ISSN 0718-090X.

2. Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Universidad, Madrid, 1987, p. 92.

si fuera el caso.

14. La forma de elección del Defensor de los Derechos de los miembros del partido, y la descripción de las atribuciones generales del Defensor.

15. Las demás disposiciones que se estimen necesarias, siempre que se ajusten al presente Código y a sus normas reglamentarias.”

Los cambios en los estatutos de un partido reconocido, debe comunicarse al Tribunal Electoral, para su aprobación por resolución (artículo 107 del Código Electoral) para lo que se seguirán los trámites que tiene señalados este Código en los artículos 50 y 55, sobre oposiciones e impugnaciones para la formación de los partidos. El procedimiento contemplado en dichos artículos no se ajusta bien a las necesidades de un procedimiento de impugnación de un estatuto, y es en sí mismo uno de los problemas que se observan de inmediato, sobre el control de la legalidad de los estatutos partidarios. Destaca el hecho de que se establezca un plazo de 8 días después de la última publicación que advierte la consideración de una propuesta de estatuto por el Tribunal Electoral, para presentar objeciones. Subsanadas las objeciones que puedan llegar a presentarse, el Tribunal Electoral expediría la Resolución que brinda reconocimiento a la nueva situación. Es la Resolución del Tribunal Electoral, y el Estatuto partidario por ella reconocido, el objeto de las reflexiones siguientes.

La naturaleza jurídica de los estatutos de los partidos políticos es un asunto de principal importancia a la hora de evaluar el desarrollo de su democracia interna. Esta determinación inicial permite derivar algunas consecuencias sobre la amplitud de la facultad del Estado de intervenir en el control de los actos internos de los partidos, y en particular, del respeto de las autoridades partidarias a las reglas de la democracia.

Por otro lado, la existencia de reglas establecidas en los estatutos de los partidos, o la aprobación de reglamentos que desarrollan temas específicos de los estatutos, como por ejemplo la integración de los órganos internos, o los procedimientos relacionados con las postulaciones, las elecciones, o las impugnaciones, cumple un rol semejante al de la legislación del Estado. El Estado de Derecho, como límite a la arbitrariedad, tiene así un reflejo en la vida interna de los partidos políticos, donde la aspiración de expresar la disidencia, de participar en los órganos de decisión, o de impugnar las decisiones que violentan las reglas que se ha dado a sí mismo el partido, sólo tienen oportunidad de prosperar si están apoyadas en el ordenamiento más inmediatamente aplicable: el estatuto y los reglamentos del propio partido.

Es conocido que se han hecho señalamientos respecto a que una profusa regulación jurídica de los partidos es un freno a su libre actividad, particularmente cuando la violación de esa regulación queda sometida, en última instancia, a la decisión de autoridades estatales. Sin embargo, la alternativa es la ausencia de normas, cuya consecuencia frecuente es la arbitrariedad del liderazgo partidario, que se impone por la legitimidad que brinda el poder efectivo, por el liderazgo carismático, y no por el respeto al derecho ajeno. Pienso que no debería haber dudas sobre que los riesgos que puede comportar una regulación excesiva son mucho menores, y menos graves, que los que comporta para la democracia el abandono de los partidos a la exclusiva voluntad de sus líderes.

“Para entender esto, tenemos que recalcar que si bien el Estado ejerce un control lógico sobre los partidos políticos, control que ejecuta mediante las normas Constitucionales, las leyes y los reglamentos, este control en materias muy específicas no puede transgredir el principio de autorregulación que poseen los partidos. Viceversa, el principio de autorregulación y el papel que juegan los partidos políticos dentro del sistema, no puede desembocar en una normativa estatutaria de libre arbitrio, tendiente a desaplicar las leyes electorales.”³

Es ahí donde aparece la relevancia de los Estatutos de los partidos políticos en Panamá: se trata de la expresión principal de su autorregulación.

En Panamá se ha confirmado jurisprudencialmente la concepción del Estatuto partidario como norma de derecho privado. Así, mediante Resolución de fecha 23 de agosto de 1990 la Corte Suprema de Justicia se inhibió de conocer una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el Estatuto de un partido político, así:

“Lo primero que interesa establecer es la naturaleza particular o pública de los actos que son objeto de censura por su aparente inconstitucionalidad.

Como viene dicho, se impugnan aspectos de la estructura normativa de un partido político, organismo que es el resultado de la manifestación de voluntad de un número plural de ciudadanos. Tal manifestación se inscribe, desde sus orígenes, en la esfera de la actividad privada, y se explica

3. Valverde Méndez, David Esteban. Estatutos de los Partidos Políticos y el Principio Democrático en el marco de Crisis, Ier Congreso Centroamericano de Ciencia Política, San José, 12-14 de agosto de 2002.

por la necesidad que tienen esas personas de perfeccionar el ejercicio de sus derechos políticos por la vía electoral. La tutela que brinda el Estado al ejercicio de ese derecho no es distinta a la que expresa en amparo del interés de quienes se organizan en asociaciones civiles para el cumplimiento de fines benéficos o sociales, de naturaleza no lucrativa. En ambos casos la Constitución o la Ley, le brindan su reconocimiento, tras reglamentar lo concerniente a su origen y a su funcionamiento. Con ese reconocimiento no opera modificación de la naturaleza jurídica del ente u organización, la que sigue siendo eminentemente privada.”

En ese mismo pronunciamiento judicial, sin embargo, se fue más lejos y peor, al concluir que la resolución del Tribunal Electoral que daba por buena la inscripción del mencionado estatuto, tampoco era recurrible:

“Nuestra jurisprudencia ha mantenido, de manera sostenida, la interpretación según la cual los actos traídos al control constitucional deben haber sido emitidos por una autoridad estatal y afecten materia de naturaleza pública, de lo que dan cuenta sentencias citadas por el representante del Ministerio Público. Esta exigencia indica que, en el caso de la resolución del Tribunal Electoral; que también es objeto de impugnación, se está frente a un acto formalmente público irrecurrible por esta vía, toda vez que se limita a cumplir un cometido simplemente formalizador de la actividad privada, sin intervenir propiamente en su, reglamentación, no pudiendo, por lo tanto, incurrir en violaciones susceptibles de ser recurridas por esta vía.” (énfasis mío).

Esta jurisprudencia contempla por lo tanto dos consecuencias: la primera, referida al carácter privado de los estatutos de los partidos en sí; la segunda, referida al carácter irrecurrible de las resoluciones del Tribunal Electoral que aprueban los estatutos partidarios.

La tesis sobre la naturaleza privada de los estatutos de los partidos políticos ha persistido en la jurisprudencia subsiguiente. Así ocurrió cuando se demandó la inconstitucionalidad de un artículo del estatuto del Movimiento Papa Egoro (MPE). La Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre su naturaleza privada, con fecha 30 de diciembre de 1997.

“Considera este Tribunal Colegiado que la demanda de inconstitucionalidad no debe ser admitida, en virtud de que la norma acusada forma parte de un docu-

mento de carácter privado, como lo es el estatuto del Partido PAPA EGORO.” Sin embargo, en esta ocasión se presentó una opinión disidente del fallo mayoritario, del Magistrado Rafael González, y que fue del siguiente tenor:

“El artículo 132 de la Constitución que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política”. Agrega la disposición que “la Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos”.

Esta disposición pertenece al Título IV, intitulado DERECHOS POLÍTICOS; o sea, cuestión de Estado.

Todo ello lleva a la conclusión que lo relativo a los partidos políticos es asunto de derecho público. Se trata de materia que concierne a la organización del Estado. Es un acto público; y puede ser objeto de examen constitucional.

El último inciso del artículo 137 de la Constitución autoriza las demandas de inconstitucionalidad contra actos como el artículo 104 de los estatutos del Partido Político Papa Egoró.”

Esta argumentación del Magistrado González no convenció a sus colegas Magistrados, y ciertamente no es convincente, pero expresó al menos la intuición sobre la complejidad de las consecuencias que la tesis mayoritaria debía prever (y que no atendía apropiadamente). En ese sentido es interesante notar que la tesis mayoritaria había querido reconocer en su actuación una defensa de la autonomía de los partidos políticos. Al rechazar la pretensión de controlar la constitucionalidad del MPE, dice:

“El artículo 88 del Código Electoral establece la autonomía de los partidos políticos, y que no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado, lo que confirma la naturaleza del referido estatuto.” (énfasis mío)

Ciertamente, la ilación de este argumento es defectuosa. Al parecer, se deduce (o confirma) la naturaleza privada del estatuto partidario, de la prohibición legal de ingerencia estatal en el régimen interno de los partidos políticos.

El texto íntegro del primer párrafo del artículo citado por la Corte Suprema

decía sin embargo:

*“Los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los **procesos electorales** y en los demás términos que establece este Código...” (énfasis mío).*

La autonomía de los partidos políticos es sin duda un bien jurídico y político valioso, bajo el Estado de Derecho Democrático. Su preservación, sin embargo, no puede suponerse prioritaria a la garantía de las normas constitucionales y legales que son estructurales a ese Estado de Derecho Democrático.⁴

Actualmente, nuestro Código Electoral señala en su artículo 42, que la organización y el funcionamiento de los partidos políticos

“...se sujetarán a un régimen democrático que asegure la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y de dirección y en los acuerdos que se adopten.”

Adicionalmente, el artículo 47 del Código Electoral, ordena que para su reconocimiento, *“los partidos políticos deberán ajustar sus estatutos, declaración de principios y programa a las disposiciones del presente Código.”* Y las disposiciones específicas sobre el Estatuto, señalan además:

“Artículo 88. Todo partido político constituido estará fundamentado en principios democráticos, para lo cual procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros y se regirá por sus estatutos que, una vez reconocidos por el Tribunal Electoral, tendrán fuerza de ley entre sus afiliados.”

4. Así, la Constitución prohíbe expresamente la integración de partidos políticos que tengan por base el sexo, la raza o la religión, o que tiendan a destruir la forma democrática de gobierno (una fórmula clásica en nuestro constitucionalismo, que actualmente se ubica en el artículo 139 de la Constitución Política). El artículo 100 del Código Electoral, por su parte, prohíbe a los partidos discriminar en la inscripción de sus miembros, por razón de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social.

Precisamente, la garantía de esa constitucionalidad y legalidad democrática, requerirá el control judicial de los estatutos de los partidos políticos.

Es con la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 139 del Estatuto del MPE que estas consideraciones serán observadas con claridad por la Corte Suprema de Justicia, si bien no logra articular una tesis alternativa completamente nueva a la que ya había hecho suya en la jurisprudencia precedente.

Así, la Corte se manifestó el 29 de abril de 1998 en el sentido siguiente:

“Así las cosas, el Pleno considera que lo dispuesto en el artículo 139 de los estatutos, al contrariar lo establecido en el artículo 142 de la Constitución, implica en consecuencia, que el Partido Papa Egoró está incumpliendo la obligación establecida por el ordinal 1º del artículo 92 del Código Electoral y por ende infringiendo la prohibición del ordinal 2º del artículo 94 del mismo Código, al haber adoptado, a través de sus estatutos, medidas que se oponen a la Constitución y que la Ley prohíbe, lo que hace que tales medidas sean nulas y sin ningún valor, pero cuya nulidad, previa utilización de la vía adecuada para ello, debe ser declarada por el Tribunal competente correspondiente.

Por todo lo anteriormente expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NO VIABLE la demanda de inconstitucionalidad propuesta por la licenciada NOHEMÍ SPIEGEL DE MÉNDEZ en su propio nombre, contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido MOVIMIENTO PAPA EGORÓ, y ORDENA el archivo del expediente.” (énfasis mío).

En este punto se evidencia el reconocimiento de la Corte Suprema de la violación concreta de la Constitución y la Ley por el Estatuto de un partido, pero supone que el Tribunal competente correspondiente (se entiende, el Tribunal Electoral) es quien debe hacer la consecuente declaratoria de ilegalidad. Otro aspecto relevante es que, más allá del control previo que supone la revisión de los Estatutos por el Tribunal Electoral, lo que ocurre antes de su aprobación definitiva, es necesario un mecanismo de control jurisdiccional posterior.

En fallo de 18 de octubre de 2000, se encontrará que se reiterará, una vez más, que los estatutos de los partidos políticos son documentos privados, que no pueden ser demandados por inconstitucionales ante la Corte Suprema de Justicia (fallo ante la demanda presentada contra el literal B del artículo 81 del Estatuto del Partido Revolucionario Democrático). En esa ocasión, luego de

examinar el artículo 2550 del Código Judicial, dictaminó:

“...esta Corporación estima que los estatutos internos de los partidos políticos no tienen la naturaleza jurídica exigida por las normas legales, para que el Pleno pueda ejercitar el control constitucional que se le reconoce en forma privativa. Ello es que, las normas estatutarias de las organizaciones políticas, no constituyen ACTOS PROVENIENTES DE AUTORIDAD, motivo por el cual, de conformidad con el diseño legal y constitucional antes mencionado, no es posible someter dichas reglas al control de constitucionalidad del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.”

Posteriormente se advirtió la inconstitucionalidad de la Resolución No. 245 de 16 de agosto de 1995 que aprobó el Estatuto del Partido Revolucionario Democrático, norma aplicable a un proceso de revocatoria de mandato parlamentario, que tras agotar la vía interna en el P.R.D., pasó a conocimiento del Tribunal Electoral.⁵

Al momento de escribir estas líneas la Corte Suprema de Justicia no se ha pronunciado sobre el fondo de la Advertencia de Inconstitucionalidad, que fue admitida el 20 de junio de 2002. Vale señalar, sin embargo, que dicha admisión ha resultado polémica, entre otros aspectos porque una discutible línea jurisprudencial iniciada en 1993, había determinado hasta el momento la improcedencia de su interposición en los procesos electorales. La crítica de esa línea jurisprudencial merece sin duda un estudio particular, y no me detendré en ello en esta ocasión.⁶

El acto de dar oficialidad a los estatutos de los partidos, mediante la correspondiente Resolución del Tribunal Electoral, tampoco ha sido nuevamente (desde 1990), objeto de control directo de constitucionalidad.

5. La no remisión a la Corte Suprema de la mencionada advertencia, por parte del Tribunal Electoral, dio pie a la presentación de un recurso de hecho ante la Corte, sobre la base de que en la práctica se negaba un recurso judicial disponible para la defensa, y por esa vía se violaba el debido proceso. La Corte Suprema, sin embargo, declaró la no viabilidad del recurso de hecho en su fallo de 30 de agosto de 2002.

6. Baste decir que se trata de una línea contraria al texto literal de la Constitución (la advertencia no impugna en sí misma decisión alguna del Tribunal Electoral), y socava la garantía de los derechos fundamentales en el marco de los procesos penales electorales, en los contenciosos administrativos electorales, y priva de una importante garantía al control judicial de los actos internos de los partidos (incluyendo el ejercicio de la democracia interna y las sanciones disciplinarias), sin dejar de lado que se fundamenta exclusivamente en una lectura de la advertencia como mecanismo obstructivo de las elecciones.

Otras vías de impugnación, como los recursos de ilegalidad (en el caso que un Estatuto sea ilegal) vienen a ser de improbable eficacia. Por un lado, la jurisprudencia (en base al artículo 143 de la Constitución) ha sido consistente al excluir del control de la legalidad de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, los actos administrativos del Tribunal Electoral, cuando se refieran a asuntos de contenido electoral, lo que parece incluir a las resoluciones que aprueban los estatutos de los partidos políticos, en la opinión de la Corte. Por supuesto, esto es discutible.

Por último, la impugnación contra las resoluciones del Tribunal Electoral en materia electoral, por ilegales, debe plantearse ante el propio Tribunal Electoral (que expidió la resolución impugnada).

Como se observa, este mecanismo de control de la constitucionalidad y la legalidad de los estatutos de los partidos políticos es francamente imperfecto. La carga del control estatal radica casi exclusivamente en el control previo que ejerce el Tribunal Electoral (limitadas a la legalidad), en condiciones que no son óptimas para una adecuada fiscalización.

En conclusión, hasta el momento los estatutos de los Partidos Políticos en Panamá siguen siendo entendidos como actos de particulares, y no hay constancia de que ni ellos ni las resoluciones que aprueban dichos estatutos hayan sido objeto, de un control de constitucionalidad adecuado. Esto debe ser motivo de preocupación, en momentos en que los retos respecto del control de constitucionalidad se han hecho incluso más complejos, a raíz de las reformas constitucionales de 2004. El artículo 138 de la Constitución Política, que desde la reforma expresa que “*La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos*”, confirma la importancia que este mecanismo tiene y puede llegar a tener, para asegurar el adecuado funcionamiento de nuestra democracia.